



L'entreprise, un modèle pour les personnes publiques ?

Guillaume Protière

► To cite this version:

Guillaume Protière. L'entreprise, un modèle pour les personnes publiques ?. Droit de la famille, 2013, pp. 17-19. hal-00829568

HAL Id: hal-00829568

<https://hal.science/hal-00829568>

Submitted on 3 Jun 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'entreprise, un modèle pour les personnes publiques ?

Guillaume Protière, Maître de conférences à l'Université Lyon 2
Centre de droit constitutionnel de Lyon

1.- L'État est-il une entreprise comme les autres ? Un grand quotidien du soir s'interrogeait récemment sur les mesures nécessaires afin de relancer la « marque » France¹. L'État, à l'instar d'une firme en perte de vitesse, devrait ainsi trouver une formule marketing lui permettant de reconquérir les parts de marché perdues. Cette assimilation entre l'État et l'entreprise heurte *a priori* notre imaginaire politique (enfin, au moins une partie de celui-ci). Une telle analogie est pourtant répandue et ce, depuis fort longtemps. Déjà au sortir de la Première Guerre mondiale, la Doctrine administrative proposa une série de réformes inspirées de la pratique de l'entreprise et destinées à « industrialiser l'État ». Plus récemment, le *New public management* a revigoré ce rapprochement et encouragé l'importation dans la sphère publique des méthodes de gestion privée. Beaucoup ayant déjà été écrit sur cette question, il ne s'agit pas ici de décrire à nouveau les réformes passées² ou contemporaines³. On cherchera seulement à dégager les implications sur la notion de personne publique de leur assimilation à l'« entreprise ». À cette fin, deux précisions terminologiques liminaires s'imposent.

2.- La notion de personne publique. Si l'on se réfère à la thèse de Jean-Bernard Auby, la notion de personne publique combine plusieurs critères. Centre d'imputation de droits et d'obligations, la personne publique est aussi un « *moyen de lier les personnes privées à l'administration* » (les individus étant soit associés, soit destinataires de l'activité administrative) et une « *entreprise juridique* »⁴, en ce qu'elle est caractérisée par un objet spécifique qu'elle a pour mission d'atteindre. En ce sens, la personne publique peut être définie comme un moyen pour la population d'accumuler à son profit un patrimoine à la fois matériel (les investissements réalisés au cours du temps au profit de la collectivité) et symbolique (l'appareil institutionnel et politique donnant sens et singularité au corps social institué). Traduite dans les termes de la théorie classique de l'État, la notion de personne publique combine la consécration d'une *Res publica* à laquelle il faut pourvoir (les services publics) et une théorie de l'autorité (la puissance publique) qui en assure l'efficacité.

3.- La notion d'entreprise. De son côté, l'entreprise ne se réduit pas à la société anonyme⁵ et doit être appréhendée comme une notion élevée au rang de paradigme⁶ ; elle « *n'est pas simplement une institution [destinée à accumuler du capital], mais une certaine manière de se comporter dans le champ économique – dans la forme de la concurrence en fonction de plans et de projets, avec des objectifs, des tactiques, etc.* »⁷. Ainsi conçue, l'entreprise n'est plus seulement un sujet économique ; « unité de base » d'une nouvelle trame sociale⁸, elle revêt une signification politique puisqu'elle porte des valeurs (la concurrence, l'efficacité...) et s'inscrit dans un champ (de pouvoir) spécifique (le marché), distinct de l'État.

¹ Van Renterghem (M.), « Au chevet de la marque France », *Le Monde*, 19-20 mai 2013, p. 20-21.

² Rials (S.), *Administration et organisation. 1910-1930*, Paris, Éd. Beauchesne, 1977, p. 117.

³ Par ex., RFAP, « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique » (dossier sous la direction de J. Chevallier et L. Rouban), 2003/1, n° 105-106 ou RFAP, « Généalogies de la réforme de l'État » (dossier sous la direction de MO. Baruch et P. Bèzes), 2006/4, n° 120.

⁴ Auby (J.-B.), *La notion de personne publique en droit administratif*, Thèse, Bordeaux I, 1979, p. 200s.

⁵ V. toutefois Leroy-Beaulieu (P.), *L'État moderne et ses fonctions*, Paris, Guillaumin et cie, 1900, 3^e éd., p. 77.

⁶ Selon une mécanique intellectuelle au cœur du néolibéralisme ; sur ce point, v. Hibou (B.), *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La découverte, coll. « Cahiers libres », 2012, p. 37s.

⁷ Foucault (M.), *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Paris, Gallimard-Seuil, coll. « Hautes études », 2004, p. 180.

⁸ *Ibid.*, p. 154.

4.- Implications de la comparaison État-entreprise. Assimiler les personnes publiques à l'entreprise n'est donc pas neutre ; tant le champ que les moyens de l'action publique se trouvent en effet renouvelés/contestés par le modèle entrepreneurial. D'un point de vue théorique, une telle assimilation revient sur l'équilibre entre politique et économique au cœur du républicanisme français, la promotion de la figure entrepreneuriale favorisant la vampirisation du politique par l'économique, le premier devenant l'accessoire du second. La relecture économique de la notion de personne publique apparaît ainsi comme une critique de l'organisation de la puissance publique (I.). Malgré cela, la dimension politique des personnes publiques soutient une autre lecture, conciliant modèle entrepreneurial et singularité de la puissance publique ; les personnes publiques peuvent alors être conçues comme des entreprises symboliques (II.).

I.- La relecture économique de la personne publique : une critique de l'organisation de la puissance publique

5.- Double implication de la lecture économique des personnes publiques. Appréhender les personnes publiques à la lumière de l'entreprise consiste toujours en une critique de leur fonctionnement (A.) et conduit les auteurs à proposer une rénovation de la séparation des pouvoirs (B.).

A.- La critique du fonctionnement des personnes publiques

6. Critique du fonctionnement des personnes publiques. Quelle que soit l'époque considérée, confronter les personnes publiques au modèle entrepreneurial est toujours un moyen de dénoncer l'organisation et le fonctionnement de la puissance publique. Cette critique se développe autour de deux thèmes.

7.- Le désencombrement de l'État. S'appuyant sur « *l'incapacité industrielle de l'État* »⁹, les auteurs affirment d'abord le nécessaire désencombrement de l'État, c'est-à-dire la nécessaire réduction du périmètre de l'action publique. Albert Schatz, dans son ouvrage *L'entreprise gouvernementale et son administration* (1922), considère ainsi qu'« *il faut désencombrer [l'État] par une dépossession pure et simple de ces exploitations qu'il est radicalement incapable de gérer* »¹⁰. Anticipant le vocabulaire RGPP, il s'agit pour cet auteur de recentrer l'État sur l'essentiel de sa fonction. La RGPP, elle, prolonge cette exigence en organisant le recentrage de l'État sur « son cœur de mission »¹¹. Ce dont rend compte, par exemple, la notion d'État optimal (dont l'impératif vaut pour l'ensemble des personnes publiques). La comparaison avec l'entreprise vise ici à montrer la supériorité de l'initiative privée en matière économique et à limiter toute initiative publique en la matière.

8.- L'industrialisation de l'État. La comparaison avec l'entreprise consiste ensuite à aligner les méthodes de l'action publique sur celles du secteur privé. La Doctrine administrative défend ainsi « l'industrialisation de l'État ». De nombreux ouvrages publiés au cours des années 1920 reprennent l'idée d'Henri Fayol selon laquelle « *les principes et les règles générales qui valent*

⁹ Fayol (H.), « L'incapacité industrielle de l'État : les PTT », *RPP*, mars 1921, p. 365.

¹⁰ Schatz (A.), *L'entreprise gouvernementale et son administration*, Paris, Grasset, 1922, p. 126.

¹¹ Rouvillois (F.), « Philosophie de la RGPP », in Rouvillois (F.), *Vers l'État optimal ?*, Paris, La documentation française, 2012, p. 16.

pour l'industrie valent aussi pour l'État et réciproquement »¹². Moins libéraux que Fayol, les membres du Conseil d'État Henri Chardon¹³ ou Léon Blum¹⁴ ou le Président du Conseil Alexandre Millerand¹⁵ recourent à la même analogie industrielle pour justifier leurs propositions de rationalisation des administrations. En fait, rares sont ceux qui, à l'instar d'Aristide Briand¹⁶, affirment sans ambiguïté l'irréductibilité et la spécificité du modèle étatique. Plus récemment, l'inspiration entrepreneuriale a délaissé la référence industrielle pour une perspective comptable et financière qui alimente une série de réformes gestionnaires des personnes publiques, i.e., si l'on reprend la typologie des familles de réformes de l'État proposée par Franck Mordacq¹⁷, principalement des réformes par l'audit¹⁸ ou par le budget¹⁹. La RGPP²⁰ mais aussi la nouvelle MAP²¹ fournissent des exemples connus qu'il n'est pas nécessaire de détailler.

9.- Évolution des réformes et des paradigmes mobilisés. Les réformes proposées évoluent et concernent désormais les méthodes de gestion des personnes publiques et non plus leur administration²². Ainsi, si les deux enjeux (désencombrement/réforme de gestion *lato sensu*) perdurent entre l'apparition et la mise en cause de l'État providence, le modèle entrepreneurial mobilisé évolue²³, mettant ainsi en évidence la plasticité de la grille de lecture subsumée sous la référence entrepreneuriale.

B.- La promotion d'une nouvelle séparation des pouvoirs

10.- La rénovation de la séparation des pouvoirs. Cette critique de l'organisation de la puissance publique conduit tant la Doctrine administrative que le *New public management* à proposer un nouvel agencement des pouvoirs. Il est remarquable que même si les mesures concrètes divergent, les éléments à corriger sont largement analogues entre les années 1920 et 2000. Deux points principaux attirent l'attention des auteurs.

¹² Fayol (H.), *L'éveil de l'esprit public*, Paris, Dunod, 1918, p. 6.

¹³ Chardon (H.), *L'organisation de la République pour la paix*, Paris-New Haven, PUF-Yale University Press, Publications de la dotation Carnegie pour la paix, 1926, p. 18.

¹⁴ Blum (L.), « Lettres sur la réforme gouvernementale », *Revue de Paris*, 1917, p. 462.

¹⁵ Alexandre Millerand, in Schatz (A.), *op. cit.*, p. 13.

¹⁶ Cité par H. Fayol dans sa Préface à A. Schatz, *op. cit.*, p. 14.

¹⁷ Mordacq (F.), *La réforme de l'État par l'audit*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes Finances publiques », 2009, p. 64s.

¹⁸ Outre les audits de modernisation (institués par une circulaire du 29 septembre 2005), on peut penser à l'adaptation de la méthode LEAN (pour Leviers d'Efficacité pour une Administration Nouvelle) à l'administration. « *Le lean est une méthode structurée destinée à éliminer les gaspillages ainsi que les activités n'ajoutant pas de valeur aux processus de production des biens ou des services* », *La modernisation de l'État en pratique*, Lettre d'information de la Direction générale de la modernisation de l'État, septembre 2008, p. 1, www.modernisation.gouv.fr.

¹⁹ L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 ou l'introduction de la « règle d'or budgétaire » fournissent des exemples connus de réformes de ce type.

²⁰ Par ex., RFAP, « La Révision générale des politiques publiques » (dossier sous la direction de M. Le Clainche et F. Lafarge), 2010/4, n° 136 ou Bouvier (M.), « La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l'État », *AJDA*, 2008/7, p. 329-333.

²¹ Desmoulin (Gil), « La recherche de la performance des politiques publiques », *AJDA*, 6 mai 2013, p. 894.

²² En ce sens, la thématique néolibérale de la méthode d'action a pris le pas sur la thématique du périmètre, propre au libéralisme classique.

²³ On passe ainsi d'une conception bureaucratique à une conception managériale de l'entreprise. Sur ce basculement, v. Le Texier (T.), « Fouacault, le pouvoir et l'entreprise : pour une théorie de la gouvernamentalité managériale », *Revue de philosophie économique*, 2011/2, vol. 12, p. 70.

11.- Le renforcement de la capacité décisionnelle de l'administration. La capacité décisionnelle de la puissance publique doit tout d'abord être renforcée. Désirant surmonter l'instabilité et l'incompétence politique, la Doctrine administrative entend renforcer la capacité décisionnelle des « chefs », qu'il s'agisse du Président du Conseil²⁴ ou des chefs de services de l'administration²⁵, afin qu'une volonté claire puisse s'exprimer (et partant, surmonter le caractère intrinsèquement composite de la volonté nationale). Une telle évolution implique de repenser l'équilibre de la séparation des pouvoirs²⁶ en favorisant conjointement l'autonomie et la responsabilité des chefs politiques et administratifs (en institutionnalisant les réunions des directeurs administratifs ou en procédant aux auditions des chefs de service directement devant le Parlement par ex.). Le *New public management*, s'il délaisse le culte du chef pour celui du manager, rejoint la Doctrine administrative dans la promotion des principes d'autonomie et de responsabilité des décideurs publics. Sans multiplier les exemples, on peut penser à l'introduction de la fongibilité asymétrique des crédits qui offre une autonomie inédite aux responsables de programme dans la mise en œuvre des politiques publiques. De manière plus générale, on constate que si la LOLF du 1^{er} août 2001 renforce à la fois la maîtrise de l'exécution de la loi de finances par le gouvernement que sa responsabilité devant le Parlement (notamment par le renforcement du contrôle des Commissions des finances).

12.- La rénovation de la structure administrative. Ce renforcement des décideurs publics se prolonge par la rénovation de la structure de la Puissance publique destinée à renforcer l'autonomie administrative face aux hommes politiques. Celle-ci passe principalement par la création de structures administratives *ad hoc*, placées hors hiérarchie administrative. La Doctrine administrative encourage ainsi la création d'établissements publics ou d'offices industriels ; de son côté, l'application des principes du *New public management* conduit à la multiplication des autorités indépendantes, qu'il s'agisse des AAI ou des agences, comme nouvelle forme de gestion publique²⁷. Une différence doit ici être relevée ; alors que les réformes des années 1920 impliquaient la « personnification des services publics »²⁸ et partant la multiplication des personnes publiques, les réformes contemporaines se désintéressent assez largement de cette dimension, retenant une perspective fonctionnelle bien plus que personnelle. On assiste ainsi à une profonde diversification des structures administratives et à une certaine indifférence à, pour ne pas dire un recul de, la personnalité publique dans l'organisation administrative.

13.- Résistance de la notion de personne publique et conséquences. Malgré cette série de critiques des personnes publiques et les réformes qui les ont suivies, le modèle français de la personne publique résiste, ses critères de définition fournissant une armature plus solide que ce que leurs contempteurs estimaient. En fait, à rebours des critiques présentées, la dimension politique des personnes publiques ouvre la voie à une lecture alternative du modèle entrepreneurial.

²⁴ Fayol (H.), Préface à A. Schatz, *op. cit.*, p. 13.

²⁵ *Ibid.*, p. 16s.

²⁶ Par ex., voir le rapport rendu par la Commission présidée par Louis Marin, rendu public le 3 novembre 1923, *JORF*, 10 décembre 1923, annexe, p. 885.

²⁷ Selon le titre du rapport du Conseil d'État consacré aux agences. V. Conseil d'État, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, Paris, La documentation française, coll. « Études et documents du Conseil d'État », 2012, 296 p.

²⁸ Rolland (Louis), « La personnification des services publics », *RDP*, 1912, p. 480-493.

II.- La résistance politique de la personne publique : les personnes publiques, entreprises symboliques

14.- Lecture alternative du paradigme entrepreneurial. Le paradigme entrepreneurial, du fait de son caractère plastique, se prête à une pluralité de lectures, dont une lecture politique plus conforme à l'état du droit public français. Alors que les approches néolibérales alimentent la négation de la dimension politique des personnes publiques (A.), une autre voie peut donc être empruntée qui rappelle que les personnes publiques sont des entreprises symboliques (B.).

A.- L'entreprise, négation de la dimension politique de la personne publique

15.- Implications politiques du paradigme entrepreneurial. Considérer que les personnes publiques doivent être gérées comme des entreprises n'est pas neutre du point de vue politique. Ainsi que le relève Albert Ogien dans son ouvrage *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*, cela conduit à la « lente érosion des catégories de jugement à l'aide desquelles le politique est habituellement appréhendé »²⁹. Le paradigme entrepreneurial véhicule en effet des valeurs alternatives à celles ayant participé à l'institutionnalisation de la Chose publique en France. L'égalité, le mérite, la solidarité se trouvent alors confrontées aux valeurs de performance, d'efficacité et de concurrence (pour ne citer que les principales). Or, l'acclimatation de la puissance publique aux valeurs entrepreneuriales n'est en rien évidente ; si elle ne soulève pas de grandes difficultés pour les activités industrielles et commerciales (pour lesquelles la jurisprudence administrative avait largement anticipé la soumission aux exigences économiques), l'application des valeurs entrepreneuriales aux activités administratives est plus délicate et peut apparaître, soit tout bonnement inappropriée (que l'on songe à l'application de la RGPP dans les services de police³⁰, de la justice³¹ ou de l'enseignement³²), soit difficile à adapter (que l'on songe aux difficultés induites par l'introduction des primes au mérite dans la fonction publique).

16.- L'entreprise, cheville ouvrière du marché. Plus encore, la valorisation de la forme entrepreneuriale conduit à favoriser l'émergence d'une forme alternative de régulation sociale et politique – le marché³³ – dont l'entreprise n'est que la cheville ouvrière. Du point de vue politique, assimiler les personnes publiques à la forme entrepreneuriale revient à accepter que le marché concurrence, et à terme, remplace l'État comme « lieu de véridiction »³⁴, i.e. comme moyen de déterminer le vrai et par extension le bien, lui conférant par là-même les attributs que revêtait jusqu'alors le souverain. Un très bon exemple de cette fonction de véridiction du marché, et de ses conséquences, réside dans le développement du recours des personnes publiques à la notation. La notation, financière³⁵ ou extra-financière³⁶, consiste en effet à une

²⁹ Ogien (A.), *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*, Versailles, Éd. Quæ, 2013, p. 56.

³⁰ Le Texier (Thibault), « La managérialisation de l'État : le cas de la police », *Les Cahiers de la sécurité*, 2013, n° 23, p. 158-165.

³¹ Garapon (A.), *La raison du moindre État*, Paris, Odile Jacob, 2010, 286 p.

³² Ogien (A.), *op. cit.*, p. 58.

³³ Rosanvallon (P.), *Le capitalisme utopique*, Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 1999, part. p. 34s.

³⁴ Foucault (M.), *op. cit.*, p. 33.

³⁵ À titre d'exemple, Standard & Poors, *How we rate Sovereigns*, 13 mars 2012, www.standardandpoors.com/ratingsdirect. Sur la politique de notation de Standard & Poors, v. le travail d'Elise Frayse, *Le pouvoir de Standard & Poor's, illustration de la raison néolibérale*, Master 1 de Droit public, Université Lumière Lyon 2.

³⁶ Cette notation se développe dans le cadre de la pratique « RSO ». Sur les agences de notation extra-financière, v. par exemple « Les agences de notation extra financière », <http://rse-pro.com/agences-notation-extra-financiere-79>, consulté le 29 mai 2013.

remise en forme de l'action publique afin de la rendre intelligible au marché. Celui-ci, validant ou invalidant les actions menées au regard de ses propres critères de vérité, fonctionne alors comme « *une sorte de tribunal économique qui prétend jauger l'action [des personnes publiques] en termes strictement d'économie et de marché* »³⁷. Ceci montre bien à quel point le rapport de subordination entre l'économique et le politique s'est infléchi au profit du premier.

17.- L'entreprise, révélateur d'une contestation de la personne publique. Cette concurrence du modèle entrepreneurial est rendue possible, autant qu'elle l'illustre, par l'incapacité des gouvernants à surmonter une incontestable crise politique, entendue comme crise des représentations symboliques permettant de donner sens à la vie en commun. Là encore, l'époque contemporaine n'innove pas. Déjà en 1924, un auteur relevait que la volonté de promouvoir la figure économique du producteur au détriment du citoyen s'expliquait par une « crise de l'œuvre politique »³⁸. Rapportée aux critères de la personne publique, ces considérations témoignent de la triple crise de la notion : crise de son exorbitance (elle doit être gérée comme une personne privée, crise de sa faculté à associer les individus à l'administration (le modèle entrepreneurial est substitué au modèle administratif comme fondement de la légitimité de l'action publique) et crise de son objet spécifique (par la contestation d'une certaine façon de définir la Chose publique), que ni les services publics, ni la puissance publique ne suffisent plus à légitimer.

B.- La personne publique, entreprise politique : la résistance de la République

18.- Lecture alternative du modèle entrepreneuriale. Malgré cela, les personnes publiques ont une spécificité à faire valoir que le modèle entrepreneurial n'anéantit pas totalement. Disons plutôt qu'une autre lecture entrepreneuriale des personnes publiques est possible. Pierre Caye soutient ainsi que « *la République se présente comme un système de croissance institutionnelle* », i.e. qu'elle résulte d'un processus politique et symbolique de production d'institutions incarné dans la notion de *Res publica* et alimenté par l'interaction permanente de la société civile (le « privé »), de l'État (le « public ») et de la Nation (le « commun »)³⁹. Le triptyque Société, État, Nation surmonte l'opposition public/privé au cœur du paradigme entrepreneurial, rendant impossible l'alignement de toutes les structures sociales et juridiques sur le seul modèle fondatif. Le truchement de la Nation rappelle au contraire, et ainsi que le formulait le doyen Hauriou dans sa note sous la décision *Association syndicale du Canal de Gignac*, que les personnes publiques sont une manière d'être ensemble et non de travailler ensemble à la production des richesses⁴⁰.

19.- Fondement patrimonial des personnes publiques. Une telle conception rend sa spécificité à la notion de personne publique (appréhendée comme déclinaison de la *Res publica*). Délaissant la théorie du capital à la base de l'entreprise privée, elle fonde la *Res publica* sur une théorie du patrimoine, que les personnes publiques doivent prendre en charge. Leur tâche « *consiste [alors] à transformer les richesses matérielles et productives en biens juridiques et symboliques, en services publics et en statuts juridiques qui ont précisément pour*

³⁷ Foucault (M.), *op. cit.*, p. 253.

³⁸ Davy (G.), « Le problème de l'industrialisation de l'État », *Revue de métaphysique et de morale*, 1924, t. 31, n° 4, p. 599-601.

³⁹ Caye (P.), « Généalogie républicaine pour la modernisation du service public », in Rouvillois (F.) et Degoffe (M.) (dir.), *La privatisation de l'État*, Paris, CNRS éd., 2012, p. 14.

⁴⁰ Hauriou (M.), *Notes d'arrêts sur décisions du Conseil d'État et du Tribunal des conflits I*, Paris, Éd. La Mémoire du droit, 2000, p. 416.

tâche d'assurer une possession tranquille et durable de la richesse nationale »⁴¹. Entreprises spécifiques, les personnes publiques ont la charge du temps long et doivent s'assurer que l'accumulation du capital privé ne se fasse pas au détriment du patrimoine commun (une telle conception rend sa perspective au patrimoine dit « public » qui retrouve sa dimension « commune »⁴²).

20.- Nécessaire conciliation des lectures économique et politique. Une telle lecture confirme que le paradigme entrepreneurial n'est pas univoque et que c'est faire grand tort aux personnes publiques que de vouloir les réduire à un moyen de gérer un capital (fût-il réputé public). Admettre ce point (et en tirer les conséquences utiles) permettrait de rénover la gestion des personnes publiques sans sacrifier leur spécificité politique aux exigences économiques du moment. Les personnes publiques ne pourraient en sortir que renforcées.

À Lyon, le 3 juin 2013

⁴¹ Caye (P.), *op. cit.*, p. 22.

⁴² Garapon (A.), *op. cit.*, p. 210.